

AZ AUTONÓM KÖZIGAZGATÁSI STRUKTÚRÁKRÓL ÉS A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK ÖNÁLLÓSÁGÁNAK EGYES KÉRDÉSEIRŐL

1. A közigazgatás intézményrendszerének változásairól.

a) A változásokat meghatározó tényezőkről.

A közigazgatás intézményrendszerének fejlődése a polgári államfejlődés keretében egy olyan folyamatot eredményezett, melyben az állam és a közigazgatás szerepköreinek változása függvényében egymástól jól elkülöníthető szakaszok azonosíthatók be.

Ebben a folyamatban a közigazgatás-tudomány, illetve az azt megelőző tudományos irányzatok megelőzték, de legalább is követték az intézményrendszer változásait, minnek következtében a tudomány képes volt érdemben befolyásolni a legnagyobb állami szervezetrendszer alakítását. Ez különösen szembetűnő volt a neoliberais államfelfogást a globalizáció jegyében a közigazgatásban érvényesítő Új Közmenedzsment (NPM) modern közigazgatástanba sorolható irányzata esetében. A nagyjából a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság kitöréséig meghatározóként érvényesülő irányzat a versenyszférában alkalmazott szervezési, vezetési és igazgatási módszerekkel kívánta a közigazgatást megreformálni úgy, hogy az állami beavatkozás területeit radikálisan csökkentette a deregulációval, vagy kiszervezte azokat a civil, vagy a versenyszférába. Mindezzel pedig csökkentette a közigazgatás szerepét a közfeladatok ellátásában, vagy azok ellenőrzésében. A korábban kialakult közigazgatási intézményrendszert e változások azonban nem csak a feladatok mennyisége tekintetében érintette, hanem a közigazgatási szervek és a közszolgálat személyzetének általános leépítése mellett, azt közhatalmi eszközeitől is igyekezett megfosztani és új, alternatív közigazgatási szerveket hozott létre sajátos jogállással és eljárási renddel a „jó kormányzás” jegyében. A dereguláció, a kiszervezés és az alternatív közigazgatás megjelenése együtt eredményeztek egy olyan közigazgatási intézményrendszert, mely elégtelennek bizonyult a különböző válságok és társadalmi, közösségi szükségletek kezelésére.

A kudarc felismerése egy új állam és közigazgatás-felfogás fokozatos elterjedéséhez vezetett, melynek azonban ma még csak a kezdetén vagyunk. A neoweberi állam és az annak megfelelő közigazgatás „jó állam és közigazgatás” paradigmái még csak most alakulnak és a korábbiakhoz képest lényeges változás az, hogy a közigazgatás-tudomány nem, hogy előre láttatta volna a változásokat, hanem még ma is a reálfolyamatok után baktat és próbálja tudományos igénnyel feldolgozni azokat.

Mindez pedig komoly zavarokat okoz az állami szerepköröknek az újraerősödés irányába tartó gyors változásainak megítélésében különösen a klasszikus jogállami és demokratikus értékek mentén, ezért aztán a tudomány kellő irányt sem tud mutatni az azt ezért egyre kevésbé igénylő közpolitikai döntéshozók számára.

Jelen írás terjedelmi korlátaira tekintettel ebből a problémakörből az egyes közigazgatási alrendszerek egymáshoz való viszonyának változásai kerülnek kiemelésre abból a

¹ Tudományos főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet,

nézőpontból, hogy a polgári államfejlődés során kialakult klasszikus alrendszerek elkülönülésének a megváltozott körülmények közt is meg vannak az alapjai?

Másfelől a kérdés úgy is felmerül, hogy az egész közigazgatás államhatalmi funkciói és szervei jellege hogy alakul és változik.

E két aspektus vizsgálata áll tehát a feldolgozás középpontjában azzal, hogy maga a problémakör ennél nyilván szélesebb, így a rövid tanulmány nem oldhatja azt meg, csupán adalékkul szolgálhat a további kutatásokhoz.

b) A közigazgatás intézményrendszere fejlődésének főbb jellemzői.

A modern polgári államfejlődés közigazgatási alapjai Európában a feudális abszolutizmusban alakultak ki. Az abszolút uralkodó hatalmának fenntartásához erős végrehajtó hatalomra és annak keretében az állam cselekvését megvalósító közigazgatásra volt szükség. Ez az erős közigazgatás jellemzőiben elkülönült a korábbi, a feudális uralkodó osztályba tartozáshoz, sőt a tulajdonhoz, használatához kötött igazgatástól. Az erős és hatékony közigazgatás ebben az időszakban az abszolutista állam szükségleteinek és funkcióinak megfelelően a szakmai tudás birtokában és élethivatásszerűen végzett, az állami közhatalom birtokában lévő közigazgatást jelentett, mely először a kincstári igazgatásban (lásd kamerálisztika) a rendészeti igazgatásban (lásd rendészettudomány) és a katonai igazgatásban alakult ki.

A polgári átalakulás ezeket az alapokat használja fel és fejleszti tovább a polgári nemzetállam kialakításához és megerősítéséhez a központi államhatalmat szolgáló és a centralizáció, valamint dekoncentráció elvein működő államigazgatás útján.

Ennek a centralizált államigazgatásnak a feladata alapvetően közhatalmi jellegű, az egységes nemzetállam jogszabályainak helyi befolyásoktól mentes egységes alkalmazása és ezzel a társadalmi életviszonyok radikális befolyásolása, alakítása.

A közigazgatásnak ekkor alapvetően a végrehajtó hatalmi ág irányítását ellátó állami szerv (általában a Kormány) alárendeltségébe tartozó rendészeti közigazgatási és a civil közigazgatásban pedig az államigazgatás központi és helyi szervei alakulnak ki.

A feudalizmusban kialakult helyi szintű közigazgatási szervek (területi és települési) is ennek megfelelően alakulnak át, de polgári értelemben vett közigazgatási önkormányzatok csak később, az állam közszolgáltatásokat szervező, biztosító funkciói kialakulása következményeként és csak fokozatosan alakulnak ki. A feudalizmusban a közös tulajdon (városigazgatás), vagy használatra (jobbágyközségek) alapuló települési autonómiák fokozatosan válnak az állami impériumra épülő közigazgatási autonómiákká a XIX. század első harmadától és többnyire erős központi kormányzati felügyelet alatt állnak a XX. század utolsó harmadának nagy decentralizációs reformjai korszakáig.

A XX. század elejéig többé-kevésbé kialakul és általánossá válik a közigazgatás intézményrendszerének máig ható klasszikus tagozódása, miszerint az civil és rendészeti közigazgatásra osztható. A civil közigazgatás két meghatározó alrendszere pedig a Kormány által irányított államigazgatás, valamint a helyi választópolgárok közössége által irányított és autonómiára épülő helyi önkormányzatok. A helyi önkormányzatok tevékenysége egyes nagy közigazgatási rendszerekben a rendészeti tevékenység egy részére is kiterjedhet (pl. tűzoltóság, rendőrség), míg más rendszerekben ez teljes egészében a központi közigazgatásnak alárendelten valósul meg. Ezt a szűk értelemben vett közigazgatási intézményrendszert (szervezetrendszer, működés és személyzet) egészíti ki a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek köre (köztestületek, közintézetek, közvállalatok, közcélú alapítványok, természetes személyek stb.) együtt alakítva a közigazgatás tág értelemben vett intézményrendszerét. A közigazgatási feladatok ellátására a jogállami előírt

jogrendben létrehozott közigazgatási szervek által végzett közvetlen közigazgatás és a nem közigazgatási szervek által célszerűségi, hatékonysági stb. okok miatt államtól átruházott hatáskörben végzett un. közvetett közigazgatás a XX. század elejétől együtt jelentette a közigazgatást. Az egyes nagy közigazgatási rendszerekben és az azokat alkotó országokban a közigazgatási intézményrendszer minden eleme igen változatos formában és megoldásokkal valósul meg, de azok mindegyike elhelyezhető a vázolt rendszerkeretek közé.

A XX. század utolsó harmadáig- a polgári államokban- ez a képlet nem is változik és a közigazgatásra jellemző állandó változás belül marad a rendszerkereteken. A szocialista országokban megvalósuló államigazgatás és a tanácsrendszerű helyi igazgatás egészében más politikai felépítményre és államfelfogásra épül és sok formai hasonlóság ellenére (pl. Kormány, miniszterek-minisztériumok, helyi képviselő testületek stb.) nem a plurális demokráciára épülő jogállami értékeket valósítja meg. Ezzel együtt érdekes közigazgatási működési módszereket is kialakított (pl. a közigazgatási hatósági eljárások általános rendszere, a hierarchikus és szakmai irányítást elválasztó kettős irányítás stb.), melyek máig hatnak más rendszerekben is.

A polgári államok közigazgatásának fejlődésében a XX. század utolsó harmadában a következő nagy irányzatokat lehetett dominánsként beazonosítani.

A központi közigazgatásban, a minisztériumi struktúrákban a politikai változó és a szakmai állandó elem elválasztására való törekvés. Ennek mutációjaként pedig a szakmai állandó elem szervezeti leszakításával az un. független ügynökségek, mint központ közigazgatási szervek létrejötte, ezzel pedig a központi közigazgatás két, vagy többszintűvé válása.

A függetlenség, az autonómia ez esetben a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervétől (a kormány, vagy annak szerepét betöltő más szerv) való függetlenséget jelenti, a célja pedig a politika direkt - ámbár legitim- ráhatásának korlátozása a konkrét közigazgatási ügyek (szakigazgatás) intézésében. Hasonló célból került sor egyes közigazgatási feladatoknak páraállami szervekhez (köztestület, közalapítvány, közüzem, közintézet stb) történő telepítésére, ez az **un. szakigazgatási decentralizáció.**

A másik nagy vonulat a helyi közigazgatást érintő **közigazgatási decentralizáció** (az Egyesült Királyságban **devolúció**), melynek célja a szubszidiaritás jegyében, az igazgatottakhoz közelebb vinni az őket érintő ügyek intézését és ehhez nagyfokú önállóságot biztosítani a helyi választópolgárok által működtetett közigazgatási önkormányzatok számára.

Mindkét folyamat közös eleme, hogy az a központi államhatalom cselekvését megvalósító központi közigazgatást gyengíti. A közigazgatási decentralizáció ezen túlmenően a hatalommegosztás területi dimenzióit erősíti.

Ugyancsak közös elem, hogy ez a fajta decentralizáció az államszervezet keretein belül valósul meg, vagy a páraállami szervek esetében legalább annak a peremén marad. A helyi önkormányzatok állami szervi jellegét a tradicionális polgári demokráciákban nem szokás kétségbe vonni, az a volt szocialista országokban terjedt el a rendszerváltás politikai küzdelmeihez kötődően)

A XX. század utolsó évtizedében kibontakozó új közmenedzsment éppen ezen lép túl, amikor a határokat az állami szerveken kívülre tolja a civilszféra, de különösen a versenyszféra irányába, összemosva a köz és magánszféra közti határokat.

A továbbiakban e folyamatból kerül kiemelésre a két vizsgált elem, illetve aspektus, hogy aztán visszatérhessünk napjaink történéseihez és a jövő perspektíváihoz.

2. A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák fogalma

Mindenekelőtt vissza kell térnünk az előző pontban már említett fogalmakhoz és rögzítenünk azt, hogy a továbbiakban mit értünk alatta és miért? Ha röviden is, de szükséges kifejtetni azt, hogy az előzőekben jelenség szintjén említett változások mögött milyen megfontolások, okok azonosíthatók be.

Felfogásunkban közvetett közigazgatásról akkor beszélünk, amikor nem közigazgatási szervek látnak el közigazgatási feladatokat valamely célszerűségi, hatékonysági vagy szakmai ritkábban politikai megfontolások alapján, t ehát a feladatok kikerülnek a közigazgatásból.

Ezzel szemben az autonóm közigazgatási struktúrák alatt olyan a végrehajtó hatalmi ágtól relatívan független közigazgatási szerveket értünk, melyek közigazgatási feladatokat látnak el, azonban jogállásuk és feladatkörük kapcsolódik az összes alapvető hatalmi ághoz. E szervek jogállása mindenekelőtt a kormánytól való függetlenebb működést teszik lehetővé.

Mindkét közigazgatás szervezési megoldás kibontakozása és nagyobb arányú elterjedése kapcsolódik az 1980-as években feltűnő az „Új Közmenedzsment” irányvonalhoz. A közigazgatás változása főként két területen nyilvánult meg. Egyrészt a kormány által irányított államigazgatás feladatai kezdetek megváltozni, nem csak bővültek, de tartalmilag egyre inkább szervező típusúvá váltak. A többletfeladatok ellátása pedig azzal próbálták kiváltani, hogy a feladatok ellátásába nagyobb mértékbe vonták be a helyi önkormányzatokat úgy, hogy számukra feladatokat adnak át (decentralizáció), másrészt az államigazgatási feladatok ellátását nem közigazgatási, de a köz és a magánszektor határán található szervekre (közintézet, köztestület, közvállalat, közalapítvány stb.) bízták (funkcionális decentralizáció).

A Kormány által irányított államigazgatás is változott olyan módon, hogy a központi államigazgatás feladatokat adott le a területi államigazgatási szervek irányába (dekoncentráció) továbbá egyes államigazgatási területeken megkezdődött az autonóm struktúrák kialakulása.² E folyamatnak számos oka volt, melyek közül kiemelendő az, hogy a társadalom bizalma kezdett megrendülni a politikai váltógazdálkodással irányított klasszikus közigazgatásban, mert az átpolitizálódott. Erre ellenhatásként azokon a közigazgatási területeken, melyek a polgári demokrácia, állam és a gazdaság számára meghatározó (médiák, gazdasági verseny, piacfelügyelet stb.) igyekeztek kivonni a szakigazgatási feladatok ellátását a kormányok irányítása, befolyása alól. Ezeken a kiemelt közigazgatási területeken nagyobb társadalmi érdeknek tartották azt, hogy a politika a kormányon keresztül se tudjon beavatkozni a konkrét döntéshozatali mechanizmusba, mint a plurális hatalomgyakorlás klasszikus elvének érvényesülését

² Lásd bővebben BALÁZS István, Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák. In: *Alternatív gondolatok a közigazgatásról (közigazgatási füzetek 3. szám)*. MKI, Budapest, 1991.

Az autonóm közigazgatási szerveknél a szervezeti és döntéshozatali függetlenség, továbbá a meghozott döntéseknek kizárólag a bíróság előtti megtámadhatósága a függetlenség zálogai. Az autonóm közigazgatási szerveknek egy külön csoportját képezik, az un. független szabályozó közhatóságok,³ melyek önálló jogalkotói jogkörrel rendelkeznek⁴.

3. Autonóm struktúrák

a) Az autonóm struktúrák kialakulása és megjelenési formái.

Mára már közzismert az a jogi helyzet, hogy az EU nem szabályozhatja a tagországok nemzeti közigazgatását. Bár az idők során kialakult egy közös európai közigazgatási értékrendre épülő „Közös Európai Közigazgatási Térség”⁵, de ezen belül a fejlett Európa országainak közigazgatása igen változatos.⁶ Az Európai Közigazgatási Térség elvei közé tartozik például a politikai változó és a szakmai állandó elemek elválasztásának elve a közigazgatási struktúrákban. Ennek egy sajátos megjelenési formája az autonóm struktúrák köre, melyek elmúlt két évtizedben terjedtek el a gazdasági közigazgatás és a médiaigazgatás terén.

Ahogy az már említésre került, tehát az autonóm struktúrák egy összefoglaló elnevezés, melyen belül a független, vagy autonóm közigazgatási szerveknek az egyes országokban különböző elnevezésű szervek felelnek meg. Az autonóm struktúráknak a 90-es évek közepén kialakult egyik megjelenési formája a független szabályozó közhatóság, melyek eredetileg olyan felügyeleti tevékenységet ellátó hatósági jogalkalmazó autonóm közigazgatási szervek voltak, melyek egyedi döntései quasi szabályozó jelleggel befolyásolták a piaci műveleteket.

Fontos azonban már itt kiemelni, hogy a helyi önkormányzatok, mint a közigazgatás nagy alrendszerei nem tartoznak az autonóm közigazgatási szervek kategóriájába, hanem külön alrendszert alkotnak. Ennek több oka is van, melyek közül kiemelendő, hogy a közigazgatási önkormányzatok működésében a helyi választópolgárokat megillető önkormányzáshoz való jog valósul meg. A helyi önkormányzatok nem egy-egy ágazati közigazgatási feladatot látnak el önállósággal, mint az autonóm közigazgatási struktúrák, hanem általában a helyi közügyek körébe tartozó változatos feladatokat.

Amint az említésre került, az autonóm közigazgatási szerveknek nincs egységes jogállása az egyes konkrét közigazgatási rendszerekben, hanem csak közös jellemzőkkel bírnak és folyamatosan változnak.

b). Az autonóm struktúrák lényegi ismérvei

Amint arra már utalás történt az autonóm struktúrák alkalmazásával az „Új közmenedzsment jegyében” a jó kormányzást kívánták elősegíteni. Fontos azonban megjegyezni, hogy a szervek függetlensége a Kormánytól, vagy a végrehajtó hatalom más csúcsszervéhez képest relatív és célhoz kötött és az mindenekelőtt a közvetlen politikai ráhatás kívánja korlátozni.

³ Bővebben lásd HORVÁTH M. Tamás, *A szabályozó hatóság típusú szervek szabályozási koncepciója*, MKI, Budapest, 2003.

⁴ Magyarországon az Alaptörvény intézményesítette az un. Önálló szabályozó szervet. (23.cikk)

⁵ Bővebben; Józsa Zoltán, *Az európai közigazgatási tér*, Magyar Közigazgatás, 2003/12.

⁶ Lásd; Az Európai Unió tagállamai közigazgatása. Szerk. Szamel Katalin-Balázs István-Gajduscheck György-Koi Gyula, Budapest, Complex Kiadó, 2011,

A függetlenség azonban nem lehet cél, hanem eszköz és nem eredményezheti a jogorvoslati jogok korlátozását sem pedig e szervek működése feletti ellenőrzés kiiktatását. E szervek tevékenységének irányításában és ellenőrzésében azonban a hagyományos közigazgatáshoz képest új módszereket kellett alkalmazni, így pl. a feladatok mennyiségét és minőségét megszabó közszolgáltatási szerződéseket, a független külső szakértőket és a szolgáltatók képviselőit magukba foglaló irányító tanácsok létrehozását, minőségirányítási és biztosítási rendszerek alkalmazását stb.

Az autonóm struktúrák alkalmazása azonban nem csak előnyös lehet, de bizonyos veszélyeket is hordoz magában. A közigazgatás átláthatósága szempontjából például problémás lehet, hogy e szervek mindenütt eltérnek a hagyományos jogrendtől, egyedi jogállásúak, a hagyományos közigazgatási szerveknél rugalmasabb működésük pedig felborítja a hagyományos közigazgatási értékrendet és elbizonytalanítja a klasszikus közigazgatás elemeit. A függetlenségük a végrehajtó hatalomért felelős kormányt (elnöki rendszerekben az elnököt) megfosztja hagyományos irányítási eszközeitől, miközben a politikai felelősség megmarad.

Tény az is, hogy a független (szabályozó) közhatóságok rendszere a globalizáció jegyében elsősorban a piacgazdaságot és annak infrastruktúráját érintő területeken van jelen és a nemzetközi nagytőke érdekeltsége rendre tetten érhető a nemzeti kormányok eszközeinek csökkentésében⁷, de maga az EU is ösztönzi azt⁸. A független szabályozó hatóságoknál, ahol szabályozási jogkör is van, az megbontja a hagyományos jogforrási rendszert és koherencia zavarokat okozhat. Ennél már csak az a kedvezőtlenebb, amikor e szervek egyedi ügyben hozott döntései foglalnak magukba normatív szabályozást.

A független szabályozó közhatóságok léte zavaróan hat a hatalommegosztás elvének érvényesülésére is, mert egy szervezetben jelentkezik a szabályozás, a konkrét jogalkalmazás, az ellenőrzés és a szankcionálás funkciója. Bár minden ma működő rendszerben van mód e szervek által hozott döntések ellen bírósági felülvizsgálatra, de a különös eljárási szabályok miatt sok országban ez az ügyfelek számára az nehezen alkalmazható, bonyolult, hosszadalmas és drága eszköz. Az érdekelték bevonása e szervek irányításába és ellenőrzésébe haladó megoldásnak tűnik, de különösen a piaci szabályozó közhatóságoknál belterjessé teheti az igazgatást, legalizálja a rejtett korrupciót.

Összességében az autonóm közigazgatási szervek rendszere ma még inkább tekinthető a hagyományos közigazgatás korrekciós tényezőjének, mint alternatívájának, mely majd felváltja egyszer a fejlődés jegyében.

4. A közvetett közigazgatás, a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek jogállása

a) A közvetett közigazgatás érvényesülési köre.

Közvetett (indirekt) közigazgatásról akkor beszélünk, ha közigazgatási feladatot nem az e célra létrehozott közigazgatási szervek, hanem más szervek, illetve a természetes személy látnak el. E szervek bevonása a közigazgatási feladatok ellátásába nagy történelmi múltra

⁷E szervek elterjesztésének egyik legfőbb szorgalmazója az OECD volt az évezred végén, de a Világbank is finanszírozott a témát érintő több kutatást, felmérést.

⁸Lásd részletesebben; Balázs István: Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog. in: Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. (szerk.): Lapsánszky András, Complex Kiadó, Budapest, 2013. I. 43-78 old.

vezethető vissza és célszerűségi, szakszerűségi és hatékonysági okokkal igazolható. Ezen a mechanizmuson keresztül valósul meg a civilszféra és szervezeteinek a közvetlen közigazgatási szerepvállalása, a közigazgatás „társadalmasítása”, zárt rendszerének nyitottabbá tétele és ellenőrizhetőségének kiterjesztése, amit az „Új közmenedzsment” az elmúlt évtizedekben az egyik fő célkitűzésének tartott. A közvetett közigazgatás érvényesülése igen nagymértékben függ az adott országban működő politikai berendezkedéstől, az állam és a közigazgatás szerepkörétől, jellegétől egyaránt.

A szocialista államfelfogásban pl. az állami és közigazgatási szerepeket fokozatosan átvették volna a társadalom szervei és megvalósítani tervezték a teljes társadalmi önzigazgatást. A polgári államfelfogás ettől távol áll, de a „neoliberális” államfelfogás és az általa inspirált „Új Közmenedzsment” közigazgatási irányvonal a közvetett közigazgatásnak meghatározó szerepet szánt. Az elmúlt évek válság elleni harcai azonban bebizonyították azt, hogy a közvetett közigazgatás nem lehet alternatívája a klasszikus, a közigazgatási szervekre épített közigazgatásnak, hanem annak csak kiegészítő elemeként értelmezhető.

Fontos rögzíteni azt, hogy az állam felelőssége nem hárítható el a közvetett közigazgatás mechanizmusában sem a feladatok jogszerű, szakszerű és hatékony végrehajtásában, végső soron a felügyelt eszközeivel érvényesítenie kell a közérdeket, ha az sérülne, ezekben az esetekben is.

b) A közvetett közigazgatási szervek jogállásáról

A közvetett közigazgatás szempontjából fontos kiemelni azt, hogy az állami szervek és így a közigazgatási szervek is sajátos közjogi jogviszonyokat hoznak létre, alakítanak és szüntetnek meg, melyek többségükben és jellemző módon közhatalmi jellegűek. Ez egyebek közt azt jelenti, hogy a közhatalommal rendelkező szervek mindenre nézve kötelező döntéseket hozhatnak és amennyiben szükséges, úgy a döntésekben foglalt kötelezettségeket legitim állami kényszerrel is érvényesíthetik. A közjog által biztosított többlet jogok és kötelezettségek alapvetően eltérnek a magánjog által szabályozott polgári jogban biztosítottaktól. Ezek a sajátos jogviszonyok felfogásunk szerint eltérnek a magánjogi jogviszonyoktól. A közigazgatási jogviszony a közigazgatási tevékenység végzése során, annak érdekében jön létre. A jogviszony egyik alanya közigazgatási szerv, vagy a tárgyalt közvetett közigazgatás esetében a közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerv (pl. köztisztviselő, közintézet stb.) lesz. Ahhoz, hogy a közigazgatási szerv közigazgatási jogviszony alanya lehessen, közigazgatási jogalanyisággal kell rendelkeznie. Ennek feltétele, hogy a közigazgatási szerv az előírt jogrendben kerüljön létrehozásra, jogszabályban meghatározott feladat és hatásköre legyen, melyet szintén jogszabályban meghatározott illetékességi területén gyakorol. Fontos ismételten hangsúlyozni, hogy ez a közigazgatási jogképeség nem azonos fogalom a jogi személyiséggel. Ez utóbbi polgári jogi fogalom és alapvetően a szervezetek polgári jogi jogképeségének kérdésére ad választ. Az állam, az állami szervek és így a közigazgatási szervek rendelkezhetnek polgárjogi jogi személyiséggel a hatályos magyar szabályozásban is.

A közigazgatási szervek a költségvetési szervek jogi személyiségével rendelkezhetnek. A nemzetközi szakirodalomban⁹ és a magyar jogtudományban¹⁰ is évszázados vita van arról, hogy a polgári jogi személyiségen túl van-e külön közjogi jogi személyiség? A pro és kontra érvek ellenére a kontinentális jogrendszerekben többnyire jogilag is létezik ez a kategória, míg másutt ez inkább jogtudományi fogalom. Bár a hatályos magyar jogi szabályozás nem

⁹ MAYER, Otto, *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im Öffentlichen Recht*, Tübingen, 1908.

¹⁰ MOÓR Gyula, *A jogi személyek elmélete*, Budapest, 1931.

tartalmazza a közjogi jogi személyiséget és annak típusait (az elméleti viták tisztázatlanságát jól reprezentálva), találhattunk példát a közjogi jogi személyiség deklarálására például a felsőoktatásról szóló korábbi törvényben, de megjelent a közigazgatási jogi oktatásban is a közjogi jogi személyiséggel rendelkező közintézetek tárgyköréként.¹¹

A közigazgatási jogtudomány fejlődésében a Georg Jellinek és Otto Mayer nevéhez fűződő közjogi jogi személyiség elmélet a polgárjogi jogi személyiség közigazgatási adaptációját jelentette. Ennek keretében a polgári jogi egyesület mintájára alakítják ki a köztestületeket, az alapítványnak megfelelően a közintézetet, mint közjogi jogi személyeket. A köztestületeknek is két fajtáját különböztetik meg, a passzívát, ami a magánszemélyek kényszertársulása (pl. kötelező tagságú kamarák) és az aktívát, melyek a decentralizált közigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok. A közintézet olyan szervezet, mely azért különül el a létrehozó közigazgatási anyaszervezettől, mert az „tartósan fennálló közérdeket” megvalósító konkrét közszolgáltatást lát el. A magyar közigazgatás-tudomány továbbfejlesztve ezt az elméletet és egy sajátos hármas egységet alakított ki a közjogi jogi személyiségen belül; a közintézményeket, közintézeteket és a közvállalatokat¹².

Mindennek azért van jelentősége a közvetett közigazgatás szempontjából, mert a közjogi jogi személyiség, vagy annak hiányában a közigazgatási jogalanyiség biztosítja a jogállami kereteket a közigazgatási feladatok nem közigazgatási szervek által történő ellátásában.

Ha pedig ezen a téren zavar van, vagy bizonytalan jogi fogalmak léteznek, akkor az egész rendszer is átláthatatlan.

Ebből a szempontból a hatályos jogi szabályozás Magyarországon¹³ az egységes-polgári jogi-jogi személyiség alapján áll, az egységességen belül azonban különböző fajtáit ismeri¹⁴

A közigazgatási szervek a költségvetési szervek közé tartoznak, melyről külön törvény¹⁵ szól. Eszerint a költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy. Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület és a köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv. Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik a helyi önkormányzat, a helyi nemzeti és önkormányzati és az országos nemzeti és önkormányzati jogi személyiségű társulás, a többcélú kistérségi társulás, a térségi fejlesztési tanács és a helyi önkormányzati, helyi nemzeti és önkormányzati, országos nemzeti és önkormányzati költségvetési szerve.

A közigazgatási feladatokat ellátó nem közigazgatási szervek Magyarországon tehát ebből a vázolt körből kerülhetnek ki. Ennek megfelelően ide tartozik minden olyan közigazgatási feladatot jogszabály alapján ellátó jogi személy, melyet törvény nem minősít közigazgatási szervnek. A természetes személy jogképességgel rendelkezik, de jogszabály természetes személyt is felruházzhat közigazgatási feladattal. Ezekben az esetekben a természetes személy

¹¹ Lásd FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Osiris, Budapest, 2006, 233-236.

¹² Lásd pl.; Ereky István: A jogi személyek. Városi Szemle. XIV. évf. 88., vagy Magyar Zoltán: Magyar Közigazgatás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 208-214. oldal,

¹³ Az új polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt 2014 március 15-én lép hatályba, de az egységes jogi személyiség elvén az sem változtat.

¹⁴ Ptk. 28 - 74. §.

¹⁵ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

közigazgatási feladatot nem azért lát el, mert munkaköre erre irányul és ehhez járul sajátos közszolgálati jogviszony, tehát nem közszolgálati tisztviselő.

5. Az „Új közmenedzsment” „hatása a közigazgatás intézményrendszerére és a jövő perspektívái.”¹⁶

a) Az „Új közmenedzsment” hatása.

Amint az már korábban említésre került, az elmúlt negyed században a közigazgatás-fejlesztést az „Új közmenedzsment” (NPM) érvényesülése határozta meg.

A világ közigazgatás-tudományi gondolkodását a XX. század utolsó évtizedeitől meghatározó és még máig is ható irányzat az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazását helyezte előtérbe a hatékonyság és a minőség érdekében. Ennek gyakorlati érvényesülése sok kritikát váltott ki, de a később jelzett okok miatt megkerülhetlenné vált a jövő közigazgatásának fejlődésében.

Ezen irányzat előzményei a XX. század első negyedében az Egyesült Államokban kialakult és a kontinentális Európában egyebek közt Magyary Zoltán által felkarolt „scientific management” irányzathoz kapcsolhatók, mely az üzleti szférából a tudományos üzemszervezést próbálta a közigazgatásra adaptálni. Az „Új közmenedzsment” ezen lényegesen túllépett és az a „vállalkozói szellemet” az egész közszférában akarta elterjeszteni. Ráadásul nem periferikusan érvényesült, mint elődje más domináns irányzatok mellett, hanem a neoliberális államfelfogás érvényesülésével a globalizáció szolgálatában gyorsan terjedt.

Ennek oka főként a neoliberális államfelfogásban megnyilvánuló, az állam és a kormányzás paradigmaváltásának (jó kormányzás/good governance) érvényesülése.

A paradigmák; az állam domináns szerepének feladása, a társadalmi önszabályozás és önszerveződés előtérbe kerülése, a közügyek és a magánszféra határainak közelítése, kapcsolódásának intézményesítése stb. megteremti az utat a vállalkozói szellem és a közgazdasági szemlélet közigazgatási alkalmazása előtt a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség érdekében.

Erre egyebek közt azért volt szükség, mert a korábban érvényesülő „jóléti állam” az állam és így a közigazgatás méreteit és nemzetgazdaságot terhelő súlyát olyannyira megnövelte, hogy az azt finanszírozó közterhek a piac növekedését, sőt működését veszélyeztették.

¹⁶ Lásd bővebben; Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai.=Magyar Közigazgatás, Új folyam (2011)/2.szám,59-65.oldal,

Ezen kívül a globalizáció terjedésének útjából el kellett takarítani a feleslegesnek vélt állami megkötéseket (dereguláció) és legalább szabványosítani őket ott, ahol az állami jogi szabályozás mégis szükséges maradt (szabályozási reform).

Nem véletlen az, hogy a „jó kormányzás/good governance” államfelfogás érvényesítésének élére a világ legfejlettebb gazdaságaival rendelkező országait tömörítő OECD állt, mint ahogy később az „Új közmenedzsment” alkalmazása esetében is.

Az üzleti szférában sikeresen alkalmazott szervezési, vezetési és igazgatási módszerek közigazgatási alkalmazása - irányvonal gyakorlati érvényesülése Európában- az angolszász országoktól eltekintve- nem ment gyorsan és zökkenőmentesen, a kontinentális európai országok eltérő közigazgatás felfogása és alkotmányos szabályozása miatt inkább csak a gazdasági kényszer szülte kényszerű keretek közt került alkalmazásra a következők miatt.

Mivel a közigazgatás minden fejlett országban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött, melynek növekvő terheit a versenyszféra nem akarta, illetve a versenyképessége fenntartása érdekében nem tudta tovább finanszírozni. Az egyik célkitűzés tehát ***a közigazgatás karcsúsítása volt a közigazgatási feladatok megszüntetése, vagy kiszervezése útján.*** Ennek tükrében a közszféra intézményeinek jelentős része ***privatizációra került***

A közigazgatásnál maradt feladatok és hatáskörök gyakorlása tekintetében az a célkitűzés fogalmazódott meg, hogy ***a közigazgatás legalább azzal az elvárt hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint az azt finanszírozó versenyszféra.***

Mindezek érdekében korlátozni kell a közigazgatás tevékenységét a feleslegesnek minősített feladatok és az azokat ellátó szervezetek és személyzetük leépítésével, a továbbra is szükségesnek tartott feladatok ellátásába pedig a civil, illetve a versenyszféra kerüljön bevonásra (pl.PPP konstrukciók). A továbbra is megmaradó közigazgatási feladatok ellátásának átlátható tételével, mérésével és elszámoltathatóságával pedig mindent meg kell tenni a hatékonyság és a minőségbiztosításáért. Ezek érdekében a versenyszféra menedzsment eszközeinek közigazgatási alkalmazására van szükség oly módon, hogy ezt az adaptációt is lehetőleg a versenyszféra végezze állami megrendelésre és eszközökkel, mintegy sajátos piacot és befolyást szerezve önmagának

Az „Új közmenedzsment” érvényesülésének eredményeit sokáig nem vizsgálták, mert a meghirdetett elveknek piacszerűen egyfajta automatizmus mentén kellett volna érvényesülni. Amikor pedig ezt az EU tagországokban elkezdték mégis vizsgálni kiderült, hogy elért

megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem, vagy alig mutathatók ki, ezzel szemben az adaptációra fordított, befektetett költségvetési források nagyok.

Ami az irányzat tudományos megítélését illeti, hasonló volt a helyzet. Sokáig meghatározó irányzatként hatott a tudományban is, mert nem az alkalmazás eredményeivel, hanem az adaptációs módszerek kifejlesztésével foglalkoztak, erre volt igény és megrendelés egyaránt. A szaporodó kritikák, de főként a 2008-as válság állami és közigazgatási kezelésének kudarcai miatt a közigazgatás-tudomány világszervezete; a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet csak a 2011-es világkonferenciáján értékelte az "Új közmenedzsment" világ közigazgatására gyakorolt hatását.

Ez abból indult ki, hogy a gazdasági-pénzügyi világválság változásokat indított el a kormányzásban és a közigazgatásban, mert gyakorlatban megbukott az addig uralkodó kormányzati modell, az „a jó kormányzás” üzleti modellje, tehát a piaci kormányzás modellje. Ez a globalizáció nyomására a kormányokra erőltette a magánvállalkozások módszereit, értékrendjét és normáit egyaránt, mert eleve abból a senki által nem igazolt téves feltevésből indult ki, hogy a kormányok kevésbé hatékonyak, mint a versenyszféra, mert el vannak zárva a piac szigorától és a közsféra túlvédett. Ez a támadás a „közigazgató állam” ellen irányult, de az államot gyengítő támadás érdekes módon nem érintette a hadi és biztonsági költségvetést, ami fontossága még növekedett is az elmúlt évtizedben. Az országok egy jelentős részében a gazdasági válságot- a gazdaság gyenge teljesítményét- a közszolgáltatások jelentős csökkentéséből kinyert állami eszközökkel próbálták kezelni. A szociális szolgáltatások csökkentése és a kisserződéses rendszere megváltoztatta a kormányok és az állampolgárok viszonyát. A kisserződéses és a privatizáció megnövelte a szolgáltatások költségeit és utat nyitott a korrupció és a közpénzek elsikkasztása előtt. Mindezek következtében sok országban csökkent a kormányzásba és a közigazgatásba vetett bizalom és bekövetkezett a társadalmi tőke és a közszolgáltatások eróziója.

Az „üzleti modell” a kormányzást a szakértőkre hagyta azzal, hogy a végrehajtással megbízott technokraták számára az eredményesség és hatékonyság volt a kizárólagos szempont. Ez a felfogás a polgárokból szolgáltatásokat igénybevevő ügyfeleket, fogyasztókat csinált. A neoliberais modell egyetlen mozgatója a racionalitás volt, mely megerősítette a magánszférát és az egyén jogait, de meggyengült az állam, különösen a végrehajtó hatalmi ág. Az elképzelés érvényesült, hogy a legjobb kormányzás az állam méretének csökkentése, mert a kormányzás nem más, mint a magánsféra korlátozása, ami csak a közrend, közbiztonság és az igazságszolgáltatás területén igazolható, ezért máshonnan vonuljon ki az állam.

A válság hatásai azonban egészen más tapasztalatokkal jártak. A polgárok és szervezeteik az államtól vártak megoldást a közigazgatás útján a problémáikra, de az elgyengített és eszköztelenné tett közigazgatás erre nem volt megfelelő szinten képes.

b). Úton egy új közigazgatás felé?

A neoliberális államfelfogás és az „Új közmenedzsment” kudarcát követően a közigazgatástudományban is elkezdődött a közigazgatás megújulását szolgáló új irányvonal keresése. Ezt szokták „Neoweberi” államnak is nevezni, de ebben nincs teljes konszenzus, inkább csak jelzés az új irányzat célkitűzései tekintetében. Az új irányzatok közös vonása; törekvés az állam szerepének megerősítésére és közhatalmi monopóliumának visszaállítására.

Ennek keretében cél a végrehajtó hatalmi ág és funkciók megerősítése, egységességének biztosítása. Ezzel párhuzamosan helyreállításra kerül a jogállami közigazgatás, nagyobb szerepet kap a jogszerűség fokozottabb érvényesítése, valamint a közigazgatási jog szerepének növelése.

A közigazgatás humán erőforrása tekintetében pedig fontos célkitűzés a szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatásszerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek ismételt érvényre juttatása. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a hagyományos „weberi” államot és közigazgatást jellemző alapelvek érvényre juttatása a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülményekhez adaptált módon történhet, melynek során az „Új közmenedzsment” egyes bevált elemeit továbbra is alkalmazni kell. A korábbi irányzat azon célkitűzéseit, mint az eredményesség minőség, hatékonyság, az ügyfél és polgárbarát közigazgatás, a szolgáltató jelleg, az elszámoltathatóság, az érintettek bevonása a közigazgatási folyamatokba stb. mára már természetes társadalmi elvárásokká váltak, ezért nem lehet figyelmen kívül hagyni a jövő közigazgatásában sem.

Kérdés az, hogy ebben a folyamatban az alternatív közigazgatási megoldások, így a közvetett közigazgatás és az autonóm közigazgatási szervek milyen szerepet játszhatnak?

Az autonóm közigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok önállósága mennyire illeszthetők be az erősebb és összefogottabb állam cselekvését megvalósító új típusú közigazgatást célzó törekvések közé?

A válasz igen sok tényező együttes számbavételének függvénye lehet és eltérően alakulhat az egyes nagy közigazgatási rendszerekben, illetve az egyes országokban.

A globalizáció és a világgazdasági érdekek- ideértve az Európai integrációt is-inkább az autonóm struktúrák alkalmazását favorizálják főként a gazdasági közigazgatás területén,de az alkalmazási kör bővülő tendenciát mutat. Bár jelenleg nincs olyan nemzetközi szervezet, így az EU sem, mely az egyes országok közigazgatási rendszerét szabályozhatná,de közvetve a nemzetközi jog és így az Uniós jogalkotás is képes olyan hatást kifejteni,ami az alkalmazást elősegíti. Ez utóbbit egyesek olyan erősnek tartják, hogy már kialakult európai közigazgatásról és annak elkülönült jogi szabályozásáról, mint európai közigazgatási jogról¹⁷ szólnak. Ebből a szempontból – legalább is az EU tagországaiban – az autonóm struktúrák alkalmazási körének bővülése valószínűsíthető egy olyan lopakodó Uniós jogalkotással, ami már eddig is jellemző volt pl. a gazdasági versenyfelügyelet, vagy a közbeszerzések terén. Az már egy más kérdés,hogy az autonóm közigazgatási szervek valós függetlensége a Kormánytól,de főleg a politikától hol és milyen mértékű.

Talán éppen Magyarország példája mutatja a legjobban,hogy megfelelő parlamenti többség birtokában az egész közjogi berendezkedést felül lehet írni,így az autonóm közigazgatási szervek,vagy a helyi önkormányzatok jogállását is.

A közigazgatás kormány általi irányításának, felügyeletének és ellenőrzésének a megerősítése a válság és következményeinek felszámolása miatt mindenütt jellemző, még ha nem is olyan radikálisan, mint Magyarországon¹⁸.

A politikai változó struktúra és a közigazgatási állandó struktúra közti viszonyban az elválasztási szándékok és mechanizmusok ellenére sem állítható a gyakorlat alapján az, hogy a közigazgatás önállósodni tudna a politikával szemben, ezért aztán annak sincs semmi jele, hogy a közigazgatás a végrehajtó hatalmi ágtól elkülönült önálló hatalmi ágat képezne, mint ahogy ezt egyes szerzők felvetik¹⁹.

A politikától való függetlenség egyébként is a konkrét ügyek intézésében a jogszerűség oldaláról bír jelentőséggel és nem a közigazgatás legitim politikai befolyásolásának korlátozásában.

Az erősebb állam és közigazgatás iránti igény pedig azzal is jár, hogy a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervei meg kívánják erősíteni, de legalább vissza akarják szerezni a közigazgatás egésze feletti irányítási és felügyeleti jogkörüket.

¹⁷ Lásd, mint 7.sz. jegyzet.

¹⁸ Lásd, mint 5. sz. jegyzet.

¹⁹ Fábíán Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus,2010, Budapest-Pécs,27.oldal,

Mindezekre tekintettel az egyes közigazgatási alrendszerek és szervek önállósága csak relatív és célhoz kötött lehet. Ez vonatkozik a helyi önkormányzatokra és az autonóm közigazgatási szervekre egyaránt.

A nemzetközi nyomás persze ennek ellenébe hat²⁰, de –ahogy ez már említésre került– különbséget kell tenni az önállóság szempontjából a jogállás és a konkrét ügyek eldöntése közt, bár a kettő közt nyilván van nem lebecsülendő kapcsolódás.

²⁰ Erre jó példa a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság teljes jogú tagságának megfigyelői státuszba történő visszavetése az EU ENQUA szervezete részéről a függetlenség hiányára hivatkozva. Lásd bővebben; http://www.mab.hu/web/images/doc/hirek/Kozlemeny_MABhonlap140211.pdf